

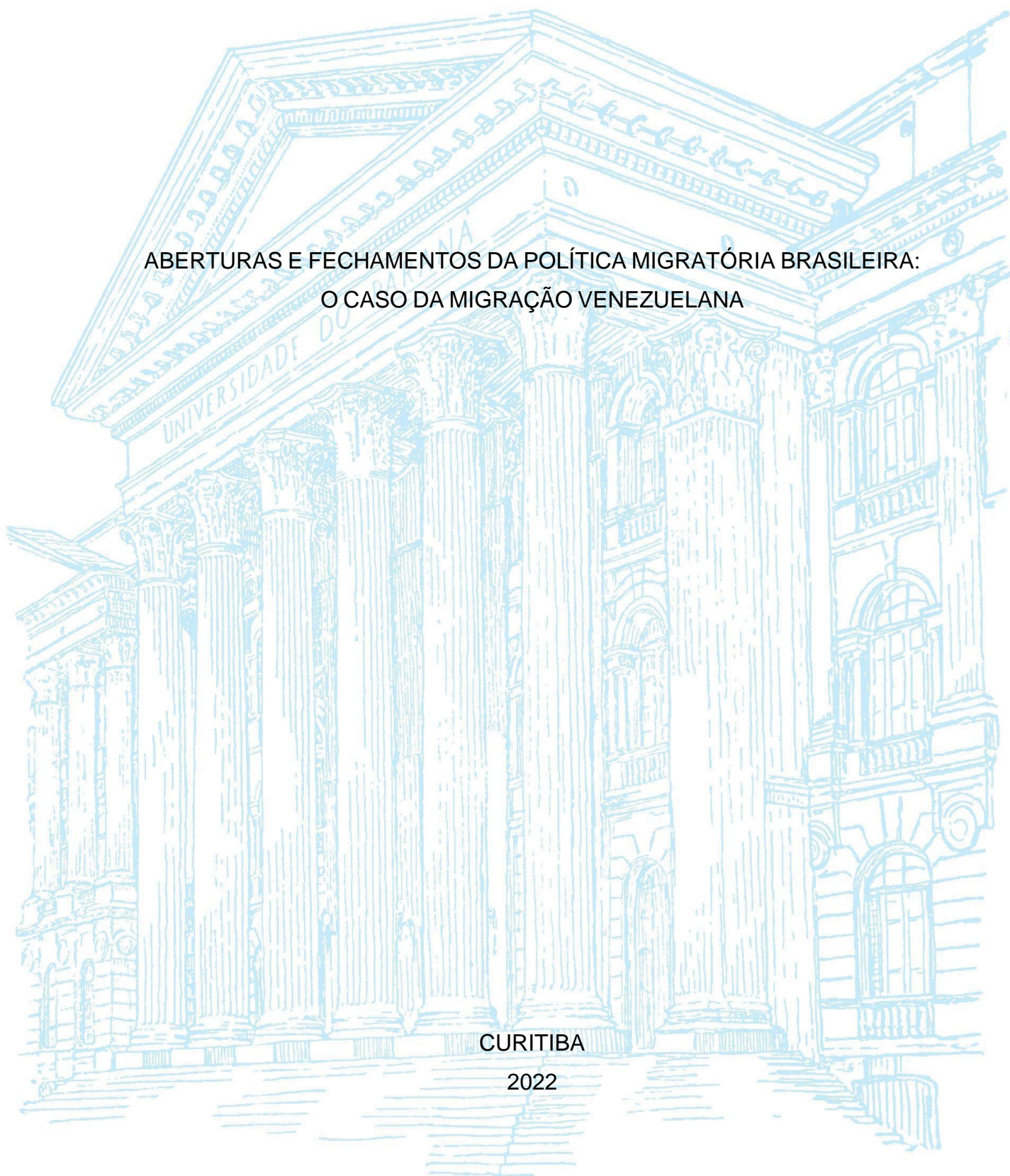
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JULIANO PEREIRA BARRETO

ABERTURAS E FECHAMENTOS DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA:
O CASO DA MIGRAÇÃO VENEZUELANA

CURITIBA

2022



JULIANO PEREIRA BARRETO

ABERTURAS E FECHAMENTOS DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA:
O CASO DA MIGRAÇÃO VENEZUELANA

Monografia apresentada ao curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. José Antônio Peres Gediél
Coorientadora: Prof.^a. Dra. Ana Clara Corrêa Henning

CURITIBA

2022

TERMO DE APROVAÇÃO

ABERTURAS E FECHAMENTOS DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA: O CASO DA MIGRAÇÃO VENEZUELANA

JULIANO PEREIRA BARRETO

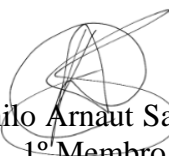
Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



José Antônio Peres Gediel
Orientador



Ana Clara Corrêa Henning
Coorientador



Danilo Arnaut Saraiva
1º Membro



Adriana Espíndola Corrêa
2º Membro

*Aos meus pais, Marly e José, que nunca
mediram esforços para me ver feliz, minha
eterna gratidão.*

*Ao meu irmão, Ítalo, que está sempre ao
meu lado, nunca me deixando desanimar.*

*Aos meus avós, Júlio, Alzira, Antônio e
Clarice, dos quais recebi amor
incomensurável.*

"O correr da vida embrulha tudo. A vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem."

Guimarães Rosa, Grande Sertão: Veredas.

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo estudar a legislação aplicável a população de migrantes e refugiados no Brasil, bem como, os desdobramentos decorrentes da pandemia no trato desses grupos em especial o caso dos venezuelanos. A hipótese para a pesquisa considera que a falta de diretrizes sanitárias voltadas a refugiados e migrantes, e conseqüente desrespeito a ordem constitucional e acordos internacionais. Considera-se que a postura governamental possa ter sido um agravante na condição de vulnerabilidade desse grupo, tendo as ações da sociedade civil e demais organizações representado papel fundamental na redução de dificuldades jurídicas e no acesso à saúde. Por fim, o presente estudo utiliza o método qualitativo.

Palavras-chave: Migração. Refugiados. Pandemias. Venezuela. Fronteira.

ABSTRACT

The following research aims to study the legislation applicable to the population of migrants and refugees in Brazil, as well as the consequences resulting from the pandemic in dealing with these groups, especially the case of Venezuelans. Aimed at refugees and migrants, and consequent disrespect for the constitutional order and international agreements. It is considered that the governmental stance may have been an aggravating factor in the vulnerability of this group, with the actions of civil society and other organizations having played a fundamental role in reducing legal difficulties and access to health. Finally, the present study uses the qualitative method.

Keywords: Migration. Refugees. Pandemics. Venezuela. Frontier.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 PERCURSOS DA MIGRAÇÃO LATINOAMERICANA PARA O BRASIL	12
1.1 ESTATUTO DO ESTRANGEIRO A POLÍTICA DO INIMIGO	12
1.2 TRATADO DE RESIDÊNCIA DO MERCOSUL: UM PASSO À FRENTE	13
1.3 A MIGRAÇÃO HAITIANA E A EXPERIÊNCIA DE ABERTURA MIGRATÓRIA	16
2 OS DIREITOS HUMANOS E A PROTEÇÃO JURÍDICA DOS MIGRANTES NA AMÉRICA LATINA	17
2.1 DO PACTO DE SÃO JOSÉ E CARTAGENA AO PACTO GLOBAL	17
2.2 DIREITOS HUMANOS, PROTEÇÃO JURÍDICA E LEGISLAÇÃO NACIONAL NO MERCOSUL	20
2.3 DIREITOS HUMANOS, DIGNIDADE HUMANA E CONSTITUIÇÃO	22
2.4 O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E A LEI DE MIGRAÇÃO: MARCOS NORMATIVOS NO BRASIL	26
3 A MIGRAÇÃO VENEZUELANA PARA O BRASIL	28
3.1 CONTROLE DAS FRONTEIRAS E REGULAÇÃO JURÍDICA	28
3.2 TRATAMENTO JURÍDICO INSTITUCIONAL DA MIGRAÇÃO E A ATUAÇÃO DO CONARE	33
3.3. DISSONÂNCIAS INSTITUCIONAIS E A PANDEMIA DA COVID-19	37
CONCLUSÃO	40
REFERÊNCIAS	42

INTRODUÇÃO

Vivemos em um mundo cada vez mais regulado e ambivalente, a vida urbana cada vez mais fora de ordem e multicentrada evoca inquietude e medo perante os recém-chegados. Esse clima de animosidade estimula um cenário de desconfiança, violência, e também do uso, mau uso ou abuso de condições visivelmente empobrecidas, trágicas e vulneráveis. Assim os fluxos migratórios seguem, de forma incessante, como nos tempos em que o mundo desconhecia a ideia de fronteiras nacionais.

Apesar dos cenários nem sempre favoráveis, os fluxos migratórios não cessam, mesmo diante de bloqueios praticados por Estados ou por abusos exercidos contra grupos populacionais em trânsito. Podemos questionar-nos quanto às razões de tais migrações e, muito embora diversos fatores sirvam de motivação, talvez o principal deles possa ser traduzido na ideia de que quem migra tem esperança. Esperança de encontrar uma vida melhor. Esperança de sobreviver.

Na América Latina, são diversos os contextos motivadores de migrações, tais quais desastres naturais, conflitos armados, crises políticas e econômicas. Destacam-se, em especial, estas duas últimas hipóteses quando passamos à análise da crescente imigração venezuelana para o Brasil. E, para além dos aspectos sociais originadores das ondas migratórias, outro relevante tópico que permeia o fato são as características geográficas que impactam o fluxo das populações envolvidas. Neste caso sul-americano, os países partilham de 2.199 quilômetros de fronteira, sendo 2.109 deles por divisas marítimas e apenas 90 quilômetros por linhas convencionais, o que proporciona uma importante concentração espacial desse curso migratório (VILLA, 2013).

A origem das crises política e econômica que hoje fazem com que boa parcela da população venezuelana opte por deixar sua nação remonta ao início deste século. O cenário de conflito armado no Iraque, a partir de 2003, proporcionou profunda desestabilização do mercado global de petróleo, gerando forte alta no preço do barril do produto cotado internacionalmente, impactando diretamente os campos político e econômico interno e externo da Venezuela, país portador das maiores reservas petrolíferas do planeta e, à época, também um dos maiores extratores e produtores do gênero (SILVA, 2021).

Com a escalada dos valores do produto e o aumento da demanda por abastecimento decorrentes da crise no Oriente Médio, a estatal petrolífera da Venezuela experimentou um rápido e importante crescimento em faturamento. Frente a este cenário, o governo de Hugo Chávez implementou o programa nacional Siembra Petrolera, que almejava realizar transferências de recursos advindos da venda do petróleo no mercado internacional para outros setores da economia, promovendo, assim, ampliação no campo infraestrutural do país e estimulando o desenvolvimento da produção industrial e agrícola. Os direcionamentos dos investimentos tinham por pretensão, portanto, a regularização de uma balança comercial favorável por meio da diminuição de importação de bens manufaturados e fomento da indústria nacional, promovendo, em consequência, emprego, renda e consumo capazes de reduzir as desigualdades sociais da população e favorecer o protagonismo de setores populares historicamente desfavorecidos nos campos político, econômico e social do país (SILVA, 2020).

Entretanto, este cenário de reestruturação nacional patrocinada pelo petróleo não se sustentou. Com a abrupta queda do preço do barril no mercado internacional - passando de US\$ 104,00 (cento e quatro dólares americanos) em 2014 para US\$ 32,00 (trinta e dois dólares americanos) em fevereiro de 2016 -, o país passou a experimentar uma crescente crise econômica e um cenário de conturbação política.

No campo econômico, o PIB venezuelano decresceu em 3% (três por cento) no ano de 2014 e continuou a encolher nos anos seguintes, atingindo as marcas negativas de -5% (cinco por cento) e -8% (oito por cento) em 2015 e 2016, respectivamente. Ademais, as reservas internacionais de dólares americanos do Estado encolheram de US\$ 43 bilhões em 2008 para US\$ 15 bilhões em 2016 e houve um crescimento galopante de indicadores como endividamento externo, pobreza, desemprego e inflação, (GARCÍA, 2021; SILVA, 2020). Em 2016, com uma inflação anual acumulada de 480% (quatrocentos e oitenta por cento), toda linha de produção e consumo foi afetada, acarretando uma crise da capacidade de subsistência da população venezuelana. Com a perda de poder da moeda nacional, a Venezuela passou a enfrentar problemas de abastecimento de bens e de serviços, como alimentos, medicamentos e diversos bens de consumo essenciais (SILVA, 2020).

Já no campo político, a centralização das políticas econômicas adotadas pelo Poder Executivo venezuelano teve como consequência direta a negligência administrativa na manutenção de investimentos em infraestrutura. Por falta de

recursos, serviços públicos como o sistema elétrico, de fornecimento e tratamento de água, o transporte público e a saúde ficaram comprometidos (GARCÍA, 2021; SILVA, 2020).

A crise conjuntural de grande magnitude ora vivida pela Venezuela teve, assim, suas origens em contínuas e equivocadas decisões políticas adotadas pelo governo chavista - irremediáveis dado o caráter centralizador do sistema político em vigência no período -, o que gerou sérios problemas econômicos ao Estado, os quais continuam a ser sentidos (e agravados) pelo governo de Nicolás Maduro.

O reflexo dessa profunda crise pôde, por consequência, ser sentido pelos demais países sul-americanos, destacando-se, em especial, as experiências vividas por Colômbia e Brasil. Neste último caso, o saldo momentâneo da crise humanitária do país vizinho é de cerca de 262,500 (duzentos e sessenta e dois mil e quinhentos) migrantes refugiados em território brasileiro, impactando profundamente tanto a realidade das localidades próximas à fronteira como nos grandes centros urbanos nacionais que passam a receber boa parte da população estrangeira em um segundo momento do fluxo migratório.

A análise sobre a crise venezuelana gera importantes indagações acerca do tratamento legal dispensado pelo Brasil aos migrantes refugiados, o qual deve ser analisado sob a observância de princípios jurídicos do direito internacional e humanitário dispostos nos diplomas internalizados pelo país, tal qual o Pacto de San José de Costa Rica (Decreto nº 678/1992) e a Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984), e, também, sob as disposições da Constituição Federal.

Com base nesses elementos propõe-se o estudo quanto às medidas específicas adotadas pelo Estado brasileiro e sua consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana, buscando compreender se o ordenamento brasileiro é compatível com a legislação internacional migratória e os direitos humanos.

Para situar o atual contexto, destaca-se que o Comitê Nacional para Refugiados classificou, em 2019, a situação da Venezuela como sendo uma grave e generalizada violação dos direitos humanos, concedendo aos imigrantes daquele país um dos requisitos para reconhecimento do refúgio, em acordo com a Lei nº 9.474/97.

Com base em uma interpretação crítica e na análise dos dois supracitados blocos normativos -bem como suas divergências-, torna-se possível questionar como a política migratória adotada pelo Estado brasileiro tem influenciado no contexto migratório de refugiados venezuelanos e se as medidas adotadas estão em acordo

com premissas acordadas internacionalmente de proteção dos direitos humanos e com o princípio constitucional basilar da dignidade da pessoa humana.

1 PERCURSOS DA MIGRAÇÃO LATINOAMERICANA PARA O BRASIL

1.1 ESTATUTO DO ESTRANGEIRO A POLÍTICA DO INIMIGO

Tendo como plano de fundo a ditadura militar, o Estatuto do Estrangeiro foi pensado e aprovado com fundamentos na doutrina de segurança nacional e desenvolvida pela Escola Superior de Guerra, tendo assim uma visão de que estrangeiro é portador de ideias subversivas (potencial criminoso). Pautou-se por uma falsa ameaça do externo, “do que vem de fora” que pode se juntar a brasileiros “subversivos” e levar o país à ruína.

Além disso, a atuação política é negada ao estrangeiro por não pertencer àquela unidade estando fora do padrão hegemônico. Assim explana:

O imigrante “põe em “risco” a ordem nacional forçando a pensar o que é impensável, a pensar o que não deve ser pensado ou o que não deve ser pensado para poder existir; forçando-a a revelar seu caráter arbitrário (...), a desmascarar seus pressupostos; forçando-a a revelar a verdade de sua instituição e a expor suas regras de funcionamento. (Sayad, 1998, p. 274)

Assim, o estrangeiro, tratado como "alienígena" seria o equivalente material e formalmente ao brasileiro que gostaria de destruir a ordem existente, dividindo uma mesma posição social que ameaçava tanto a existência do regime militar que governava o país como a “segurança nacional”.

O conceito de “segurança nacional” pode ser extraído dos primeiros quatro artigos do Decreto Lei nº 314, de 13 de março de 1967, a Lei de Segurança Nacional, onde no qual está definido os crimes contra a segurança nacional, a ordem pública e social, bem como, demais temas correlatos.

Segundo a análise de Sprandel (2015) os referidos artigos podemos encontrar expressões que demonstram a ótica que se tem para com os estrangeiros, a saber: Art. 2º “A segurança nacional é a garantia [...] contra antagonismos, tanto internos como externos”; Art. 3º “A segurança nacional compreende, essencialmente, medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna [...]”; Art. 3º, § 1º “A segurança interna [...]”; § 2º “[...] grupos estrangeiros [...]”; § 3º “[...] conflito interno, geralmente inspirado em uma ideologia ou auxiliado do exterior [...]”. Sendo essa a visão do Estatuto que não tinha como objetivo a proteção e amparo ao migrante, mas sim uma ideia distorcida de proteção nacional contra o mal “externo”.

Com o pensamento de que devia-se impedir a entrada no país, prender deportar e expulsar os estrangeiros, a ditadura, em nome da segurança nacional, avança em um pensamento que já existia desde a época do Brasil colônia, onde se tinha o estrangeiro como perigoso e capaz de destruição. Esse entendimento é corroborado por Giralda Seyfer, antropóloga do museu nacional (UFRJ) o qual demonstra a ligação do pensamento contido no Estatuto do Estrangeiro como é uma evolução do pensamento de criminalização e eugenia que existe no Brasil e estava em evidência com as ideias de nacionalismo e a discriminação de culturas e etnias diferentes (SEYFERTH, 2008).

Durante o processo legislativo de aprovação do Estatuto, já era compreendido pela oposição a real finalidade do projeto, conforme transcrição de discussões da Câmara dos deputados na época. “Este projeto tem cheiro de sangue.” (Paulo Brossard. Diário do Congresso Nacional, 06/08/1980). “Por que o projeto agora nesta altura da vida brasileira? Qual o tumulto que está existindo? Qual o problema criado pelos estrangeiros que chegam ao Brasil?” (CAMARA DOS DEPUTADOS, 1980).

Considerando esse conjunto de opiniões, verifica-se o tom de desaprovação e incompreensão dos motivos que levaram o governo militar a enviar à apreciação do Congresso Nacional um projeto de lei.

Nesse contexto, o Estatuto embora tivesse como plano de fundo a norma como mais uma forma de proteção ao Estado Brasileiro, esse consolidou a criminalização aos migrantes de forma geral, a partir do pressuposto de que eram possíveis baderneiros, colocando o governo em ameaça Outro ponto é a subjetividade da segurança nacional a qual se referem, dando um amplo poder discricionário ao Estado, limitando a defesa e a segurança jurídica dos migrantes.

1.2 TRATADO DE RESIDÊNCIA DO MERCOSUL: UM PASSO À FRENTE

Segundo Rosana Baeninger e Neide Patarra, pesquisadoras de migrações internacionais, existe um expressivo movimento nos países do Mercosul. Em países que fazem fronteira existe um trânsito maior, onde pessoas migram procurando melhores condições de trabalho em diversas áreas que podem variar de agricultura até venda de produtos e serviços.

Em relação a esse fato, temos a região do cone sul como precursora a qual possui mais de um século de experiência na matéria do asilo, constituindo um costume regional que se confunde com a própria criação do instituto.

Os principais estudos e abordagens sobre a política de migração entre as regiões, no âmbito do Mercosul, as quais podem ser de vizinhança e vizinhança de forma individualizadas ou em conjuntos, são realizados por organizações governamentais como Ministérios do Trabalho, da Justiça e Relações Exteriores, ou por organizações da sociedade civil, como Pastoral do Migrante e o Instituto de Migrações e Direitos Humanos.

Tais análises são importantes, uma vez que auxiliam os Estados integrantes do Mercosul a detectar problemas causados pela migração na região e a pensarem políticas públicas para dirimir eventuais problemas, principalmente ao considerar que o bloco busca tratar de questões para além a seara econômica, procurando abranger temas sociais, de infraestrutura, cultural e educacional. Por exemplo a decisão nº 12 tomada pelo Conselho do Mercosul em 1991, que criou meios preferenciais em portos e aeroportos para os cidadãos nacionais do bloco, assim como tratamento preferencial em aeroportos internacionais, buscando acelerar os trâmites, demonstrando uma preocupação em contribuir com a questão migratória dos países membros.

Almejando essa finalidade, a política aplicada pelos países do Mercosul, preocupados com a livre circulação de trabalhadores entre eles, formularam resposta à política migratória que proporciona maior integração social, com condições mais justas entre os migrantes. Firmado em setembro de 2009, o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Parte do Mercosul, é protagonista no processo de atingir a integração social. Assim o Decreto nº 6964/2009, em conjunto com as políticas nacionais dos Estados parte do Mercosul, dando um norte às pessoas que pensam em migrar pela região, concedendo a esses indivíduos os direitos e inserindo-os no processo de integração.

Agrega-se a essas medidas do Acordo de Santiago estabelecidas pelo Foro Especializado Migratório, é a Declaração de Santiago na qual a temática migratória é reconhecida em 2004 como elemento no procedimento de integração regional, dando início aos diálogos multilaterais para ações conjuntas. É notória a importância da adequação regional e internacional da política, considerando a normatização da migração como ponto positivo para controlar a movimentação migratória.

A proposta norteadora da consolidação de integração e cooperação regional é a da livre circulação de indivíduos, considerando o que foi tratado na XL Cúpula do Mercosul em Foz do Iguaçu, Brasil, do ano de 2010. Dentre os avanços, o que se destaca é o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Parte do Mercosul, Bolívia e Chile, expresso no Decreto 28/02 do Conselho de Mercado Comum, com enfoque em autorizar a estadia residencial de nacionais, que desejem ou solicitem residência ao estarem em trânsito pelos Estados membros do Mercosul, abrangendo Bolívia e Chile.

Por intermédio do Acordo de Residência tem-se assegurado aos migrantes direitos, a saber: trabalho e exercício de atividades remuneradas, bem como, os direitos civis em paridade aos dos nacionais, prevendo ainda o direito a reunião familiar que estende para além do solicitante compreendendo também sua família, resguardando também o direito previdenciário, de transferir recursos financeiros e o envio de remessas, igualmente o direito a que os filhos dos migrantes tenham acesso a saúde e educação, como os filhos dos nacionais.

Os avanços do Acordo de Residência têm fonte nos tratados internacionais os quais versam sobre Direitos Humanos, tendo como premissa maior o respeito e valorização da pessoa e seu trabalho como migrante, combatendo o tráfico de pessoas para trabalho escravo, desprovidos de recursos e direitos que prejudicam indivíduos e Estados.

O crescimento do debate sobre a migração foi tardio no Mercosul, uma vez que a pauta principal, ao longo dos dez primeiros anos, era voltada ao turismo e ao controle de mercadorias nas fronteiras. Era escassa a preocupação com os direitos dos migrantes e com a uniformização no tratamento. Buscando priorizar questões do cenário em que se encontrava o bloco, as políticas careciam de independência e de um denominador comum e de similitude entre elas.

Ainda, em fase de adaptação interna, com os Estados incorporando o Acordo de Residência e outras legislações aos seus ordenamentos jurídicos, encontra-se formas diferentes de se tratar o migrante no Mercosul. Em outras palavras, mesmo com a política regional, existem questões a serem superadas para a real e plena consolidação de uma política migratória no bloco, pois o acordo ainda não é aplicado de forma homogênea entre os membros do bloco e falta uma possível cidadania mercosulina, que encontra dificuldades nas diferenças entre os Estados, seja de visão

política e sua herança ditatorial, econômica, social ou cultural, que dificultam o consenso para acontecer a harmonização das legislações.

1.3 A MIGRAÇÃO HAITIANA E A EXPERIÊNCIA DE ABERTURA MIGRATÓRIA

Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA aponta que os refugiados se caracterizam por uma condição de “precisar fugir da situação de vulnerabilidade” e que, não tem muita escolha, querem apenas um lugar seguro, dependendo assim da estrutura de acolhimento do país receptor.

Todos esses elementos ocasionaram uma mudança na região fronteira do Brasil, mudando a finalidade anterior de trânsito entre países vizinhos, para porta de entrada de migrantes haitianos e em seguida de senegaleses entre os anos de 2011 e 2015. Essa opção de migração pela fronteira demonstra que os migrantes não receberam o visto brasileiro no Haiti e necessitavam entrar de forma facilitada para que já no solo do Brasil pudessem solicitar o visto de refugiado, aguardando a autorização, que caso fosse concedida gerava o direito ao visto humanitário.

Existia à época uma discussão sobre o tipo de visto concedido aos migrantes haitianos, pois o governo brasileiro entendia que o terremoto que gerou o maior fluxo migratório não se enquadra nos critérios (perseguição política, guerras ou perseguição e conflitos de qualquer natureza, como expressa a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 das Nações Unidas) para reconhecimento da condição de refugiado. Assim ficou entendido pelas autoridades brasileiras que se tratava de uma situação humanitária e as solicitações devem ser processadas no Conselho Nacional de Imigração (CNIg).

Segundo Joseph (HANDERSON, 2015), a origem migratória haitiana para o Brasil teve como ponto de partida o terremoto de 2010, mesmo sendo a emigração componente histórico daquele país. Naquele momento o Brasil era responsável pela missão Minusah (Missão Internacional das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti) com o maior número de tropas no Haiti, sendo esse o fato determinante para o maior fluxo migratório ocorrer para o Brasil, que teve presença forte na origem (Haiti) e no destino (Brasil) onde foram criadas soluções por meio de legislação infraconstitucional que facilitava a documentação dos migrantes com o visto humanitário, dando condições para que pudessem trabalhar e circular de forma regular no país. O Brasil até a migração haitiana não tinha experiência com migração

haitiana, não tinha experiência com a migração dirigida, por isso, inicialmente os haitianos postularam e receberam o status de refugiados.

Sidney Silva (2012) elucida que a origem da migração haitiana para o Brasil deu-se com a vinda de um grupo de estudantes em 2010 que é reforçada nos anos posteriores (SILVA, 2012). Segundo Patarra (2012); Fernandes (2015) e Silva (2015), pela dificuldade em conseguir visto na embaixada do Brasil no Haiti, os migrantes optaram pela travessia na fronteira. Desse ponto começa a se exteriorizar a crise migratória no Brasil, os migrantes haitianos encontram uma sociedade sem preparo, e com uma legislação ultrapassada no quesito migratório, sem habilidade em calcular o fluxo em questão, bem como desprovida de políticas para recepção e emprego, apresentando violências étnicas contra os migrantes, e a consequente discriminação.

Levando em conta os dados do e Sistema de Tráfego Internacional (STI), que compreende também os registros de solicitação de refúgio, número entre os anos de 2010 e 2015 foi de 85.076 haitianos migrantes, dentre os quais 52% solicitaram registro em posto de controle de fronteira terrestre, evidenciando o que já abordamos anteriormente sobre dificuldade de obtenção de visto na embaixada do Brasil.

Após a entrada, as dificuldades dos haitianos continuavam, ao contrário da simpatia que os brasileiros tinham pelos imigrantes europeus, os migrantes haitianos não desfrutavam de tratamento idêntico, mesmo que ambos estivessem fugindo de situações de crise econômica em seus países de origem (TELEMAQUE, 2012).

Assim, é possível concluir que experiência brasileira com a migração haitiana foi precária e demonstrou o despreparo interno do país para absorver aquela população em situação de vulnerabilidade, as dificuldades enfrentadas pelos migrantes haitianos perpassam o procedimento de visto e continuam até a moradia no Brasil onde sofriam discriminação e dificuldades de inserção no mercado de trabalho. Contudo, foi uma primeira possibilidade de acolhimento migratório diferenciado, que gerou visto humanitário.

CAPÍTULO 2: OS DIREITOS HUMANOS E A PROTEÇÃO JURÍDICA DOS MIGRANTES NA AMÉRICA LATINA

2.1 DO PACTO DE SÃO JOSÉ E CARTAGENA AO PACTO GLOBAL

A Declaração Americana de Direitos Humanos, promulgada em abril de 1948 (anterior, portanto, à Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU), na Nona

Conferência Interamericana, reconheceu os direitos à vida, à liberdade, segurança, igualdade e não discriminação, liberdade de credo e de expressão e opinião; proteção da honra; a família; residência; inviolabilidade de correspondência; saúde; educação, inclusive profissional; participação na vida cultural e política; ao trabalho e salário justo; lazer; previdência social; ser reconhecida como pessoa e ter julgamento justo; reunião e associação; de ser presumido inocente, enquanto não condenado; de ser ouvido por um tribunal imparcial, quando acusado; procurar e receber asilo.

Reconheceu a existência de deveres, como os de conviver com os demais, de maneira que todos e cada um possam formar e desenvolver integralmente a sua personalidade; de auxiliar, alimentar, educar e amparar os seus filhos menores de idade, e os filhos têm o dever de honrar sempre os seus pais e de os auxiliar, alimentar e amparar sempre que precisarem; de adquirir, pelo menos, a instrução primária; de votar nas eleições; cooperar com o Estado e com a coletividade na assistência e previdência sociais, de acordo com as suas possibilidades e com as circunstâncias; de pagar os impostos estabelecidos pela lei para a manutenção dos serviços públicos; de trabalhar, dentro das suas capacidades e possibilidades.

Em 22 de novembro de 1969, em San José de Costa Rica, firmou-se a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (que passa a ser conhecida, também, pelo nome de “Pacto de San José”), que entrou em vigor em 18 de julho de 1978.

O Brasil a partir do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, começou o lento e gradual processo de liberalização política, com o retorno gradual das liberdades públicas, especialmente a capacidade de organizar livremente partidos, votar e escolher, direto, governante. A transição do período da ditadura civil-militar começou com a "abertura", lenta e gradual, em 1979, sendo concluída em 1985. Durante o governo Sarney, o Brasil começou a aderir a tratados e convenções de proteção internacional, promoção e defesa dos direitos humanos, sem prejuízo ainda não passou a fazer parte do nosso ordenamento jurídico, influenciando os legisladores constituintes 1987/1988.

Posteriormente, em 1984, a Declaração de Cartagena sobre Refugiados resultante dos encontros de representantes governamentais e especialistas de dez países latino-americanos em Cartagena de Índias, Colômbia, tratou da situação dos refugiados na América Latina e Caribe e ela estabeleceu os conceitos básicos dessa questão no campo dos direitos humanos e cunhou a expressão “violação maciça de

direitos humanos”, como elemento jurídico da definição mais ampla de situações que devem ensejar a proteção por meio do refúgio.

O espírito de Cartagena e pouco a pouco incorporado à legislação brasileira e desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, passa a encontrar fundamento no artigo 1º dessa Constituição que lista os elementos essenciais do regime democrático e os objetivos da república, incluindo "dignidade pessoas", o terceiro descreve o objetivo o Brasil está "promovendo o bem-estar de todos, não preconceito de origem, raça, gênero, cor, idade e qualquer outra forma de discriminação". No artigo 4º - referindo-se aos princípios que regem as relações internacionais - cita, entre outros critérios, "a universalidade dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; cooperação entre os povos para o progresso humano e concessão de asilo político".

Nesse processo de assimilação, ampliação e aprofundamento da proteção aos migrantes e refugiados o “Pacto Global sobre Migração Segura, Ordenada e Regular” é o primeiro acordo criado que se preocupa, de forma minuciosa e ampla, com o fenômeno da migração em escala internacional. O acordo está enraizado na Carta da ONU (1945) e na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e reafirma a Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes (2016).

O Pacto Global estabelece uma série de objetivos para tornar a migração segura, ordenada e regular; reconhecer a vulnerabilidade dos migrantes; abordar questões de governo e soberania nacional; os benefícios para os países anfitriões de ratificar esses assuntos, entre outros propósitos. Também pretende promover a segurança e o desenvolvimento sob a égide dos direitos humanos.

O Brasil assinou o Pacto Global sobre Migração Segura, Ordenada e Regular durante o governo de Michel Temer, mas recuou e rompeu com sua posição inicial, tendo sido esta uma das primeiras medidas tomadas pelo governo de Jair Bolsonaro, em 8 de janeiro de 2019.

2.2 DIREITOS HUMANOS, PROTEÇÃO JURÍDICA E LEGISLAÇÃO NACIONAL NO MERCOSUL

Os países do MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela) viveram ditaduras dos anos 1960 aos anos 1980, que, até recentemente, se refletiam em alguns marcos jurídicos nacionais. O caso da legislação de imigração é simbólico.

O exemplo mais flagrante é o Brasil, onde uma lei de 1980 vigorou até novembro de 2017, aprovada sob uma ditadura com o respaldo da segurança nacional incutida.

No Brasil, a Lei de Migração 13.445, de 2017, é implementada causando assim a revogação do Estatuto do Estrangeiro, de 1980. Sob esse novo prisma a legislação abandona a visão do imigrante como uma ameaça, reconhece a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, com a intenção de assim a garantir o direito à vida, à liberdade, à acolhida humanitária, à reunião familiar, bem como o acesso a serviços públicos, aos direitos trabalhistas e à previdência social.

Acerca da migração transfronteiriça ficam estabelecidas medidas de cooperação internacional; integração das regiões de fronteira; bem como pelo desenvolvimento do país (artigo 3º). A lei define como imigrante a pessoa que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil (artigo 1º). Dessa forma, a Lei de Migração prevê a concessão de visto temporário ou autorização de residência para acolhida humanitária ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos, ou em outras hipóteses regulamentadas, reconhecendo ainda o direito de reunião familiar para cônjuge ou companheiro, sem discriminação alguma; filho de residente ou que tenha filho brasileiro ou residente; ascendente, descendente até o segundo grau ou irmão de brasileiro ou residente; ou que tenha brasileiro sob sua tutela ou guarda (RODRIGUES; SILVA; 2018).

Os direitos individuais e sociais fundamentais estão previstos, em condição de igualdade com os nacionais, além do direito à reunião para fins pacíficos; de associação, inclusive sindical – o que constitui um grande avanço em comparação com o Estatuto do Estrangeiro; aos serviços públicos de saúde e assistência e previdência social; o amplo acesso à justiça e assistência jurídica gratuita; à educação pública; ao acesso à informação (artigo 4º). É previsto, ainda, o direito à manifestação política, sem incluir o direito ao voto, sendo o Brasil o único país da América do Sul que não permite a participação eleitoral dos migrantes, em nível municipal, regional ou nacional. Quanto ao trabalho, a lei visa à garantia do cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação (artigo 4º).

Diferentemente do Estatuto do Estrangeiro, é assegurado o devido processo legal para migrantes em vias de deportação ou que estão nas fronteiras, impedidos de entrar no país, além do amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita. Entretanto, não se pode deixar de notar que a discussão acerca da migração no Brasil evidencia as contradições presentes na sociedade brasileira. Como ponto paradigmático podemos mencionar, o Decreto nº 9.199/2017, que regulamenta a Lei 13.445/2017, prevê prisão para migrantes deportados, embora o art. 123 da lei proíba privação de liberdade por razões migratórias. Tais discussões permearam a própria aprovação da Lei de Migração, que enfrentou sérias resistências no Congresso Nacional, muitos argumentos os quais inconsistentes e anacrônicos.

Demonstrativo da resistência é o teor da mensagem nº 163, de 24 de maio de 2017, da Presidência da República, que chocou a todos que participaram das mobilizações pela aprovação da nova lei. Quando se imaginava que seriam, no máximo, 1 ou 2 vetos, foram encaminhados ao Congresso Nacional 18 vetos, entre eles o da anistia a migrantes que ingressaram no Brasil, sem documentos, até 6 de julho de 2016, grande esperança para milhares de imigrantes. Nesse sentido menciona Marcia Anita Sprandel, doutora pela Universidade de Brasília e pesquisadora do Centro de Estudos em Migrações Internacionais:

Uma leitura atenta das “razões do veto” presentes na referida Mensagem nº 163, de 2017, revela a pouca familiaridade dos novos integrantes da Casa Civil da Presidência da República com a pauta migratória em geral, seja em seus aspectos conceituais, consagrados em tratados e fóruns internacionais dos quais o Brasil faz parte, seja em termos de gestão. As razões do veto à anistia, por exemplo, são uma antítese ao espírito desses atos oficiais. De autoria do Gabinete de Segurança Institucional e da Casa Civil da Presidência da República, o veto tem a seguinte justificativa:

O artigo concede anistia indiscriminada a todos os imigrantes, independentemente de sua situação migratória ou de sua condição pessoal, esvaziando a discricionariedade do Estado para o acolhimento dos estrangeiros. Além disso, não há como se precisar a data efetiva de entrada de imigrantes no território nacional, permitindo que um imigrante que entre durante a *vacatio legis* possa requerer regularização com base no dispositivo. Ora, as anistias são procedimentos estabelecidos e consolidados pelo Estado brasileiro ao longo da história, diante da percepção de que a falta de documentação é o principal fator que conduz os migrantes à informalidade e à precarização do trabalho. Nas experiências anteriores, de 1981, 1988, 1998 e 2009, não houve qualquer problema em relação à metodologia, sendo que a anistia de 2009 foi, inclusive, elogiada em fóruns internacionais. (SPRANDEL, 2018, p.49-50)

Como resultado, podemos observar que, para um grupo de parlamentares, a imigração aparece como apenas um item da agenda em expansão, configurando uma preocupante estratégia de tomada e manutenção do poder. Sua retórica radical e suas

práticas gananciosas de se replicar e acumular capital econômico e simbólico sugerem que estamos diante da integração de uma nova elite política com poucas tradições familiares, hereditárias ou culturais, e com o apoio incondicional do velho coronelismo de partido historicamente consolidado.

A nova lei de imigração, tratada em poucos meses, e o processo de votação de 2018 para a Medida Provisória nº 820 (refugiados) mostram que essas novas elites não têm restrições para expor seu racismo, xenofobia e pragmatismo. Resta saber se aceitarão continuar sendo a mão armada das velhas elites dentro do Congresso Nacional ou se, fortalecidas, imporão suas propostas de cotas para migrantes, fechamento de fronteiras, liberação das armas, revogação de decreto sobre comunidades tradicionais, liberação geral dos agrotóxicos, autorização de demarcações de terras indígenas e de preservação ambiental pelo Congresso, entre outras.

2.3 DIREITOS HUMANOS, DIGNIDADE HUMANA E CONSTITUIÇÃO

A dignidade da pessoa humana diz com a essência do ser humano e sua trajetória, tal colocação se ampara em todo o percurso histórico que leva a consolidação de tal premissa amplamente no estabelecimento dos Estados contemporâneos. Não obstante o acordo e respeito acerca das palavras "dignidade da pessoa humana" não conseguem afastar a grande controvérsia em torno de seu conteúdo (SARLET, 2015).

Quando falamos em dignidade da pessoa humana remontamos a filosofia kantiana no sentido de que, colocado o homem como ser racional, se estabelece que sua existência é um fim em si, e não simplesmente como meio. Tal colocação nas palavras de José Afonso da Silva (1998) significam dizer:

"[...] Isso, em suma, quer dizer que só o ser humano, o ser racional, é pessoa. Todo ser humano, sem distinção, é pessoa, ou seja, um ser espiritual, que é, ao mesmo tempo, fonte e imputação de todos os valores. Consciência e vivência de si próprio, todo o ser humano se reproduz no outro como seu correspondente e reflexo de sua espiritualidade, razão por que desconsiderar uma pessoa significa em última análise desconsiderar a si próprio. [...]" (p.90)

Concebe-se, assim, que a dignidade possui valor intrínseco, compondo a essência do ser humano, acima de qualquer preço e sem substituição equivalente, em

última análise a dignidade vem a se confundir com a própria natureza do ser humano, nessa leitura do humanismo jurídico.

Conceitua Sarlet (2009) a respeito da dignidade da pessoa humana:

"[...] temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida. [...]" (p.38)

Ao se vislumbrar a progressão histórica das lutas protagonizadas no ocidente (Europa), seja por meio de lutas de classe, conflitos ou guerras, e que levaram a positividade progressiva de direitos fundamentais se observa que não alcança os denominados países extraeuropeus. Reside aí o começo do processo de exclusão pela positividade do direito se criando e atingindo várias dimensões da vida social.

Tais afirmações são facilmente observadas até mesmo na realidade Europeia, como pode ser lido na *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* originados na Revolução Francesa em que as mulheres ocupavam uma posição secundária e limitada de exercício de direitos. Em essência, deve ser reconhecido que o escopo de abrangência de direitos esteve em muito tempo restrito a grupos mais privilegiados, ao tempo que grande parte da humanidade permanecia e ainda permanece excluída do pleno gozo de direitos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, apesar dos inegáveis avanços gerados, indiscutivelmente, ainda se constitui mais como pretensão do que realidade, ao menos no que tange grande parte dos seres humanos (SARLET,2011).

Os processos de homogeneização cultural enfrentam problemas profundos, como meio de imposição ao mundo de uma cultura “universalista” ao tempo em que se arrisca a criação de um “pensamento único” e justificadoras de uma “prática única” (politicamente correta) nivelando as diferenças e divergências. A perspectiva crítica as teorias decoloniais acrescentam que o projeto de direitos humanos, como hoje está apresentado, não apenas não são de fato universal, como também não há forma de serem “universalizáveis”, pois necessitam reproduzir continuamente a contradições

que apresenta em sua formação histórica, quais sejam, dominantes / dominados, emancipação / exploração, excluídos / incluídos (TOSI, 2005).

No plano da consolidação constitucional e dos direitos humanos, entende-se que:

"Foi a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha que, por primeiro erigiu a dignidade da pessoa humana em direito fundamental expressamente estabelecido em seu art.1º, nº1, declarando: "A dignidade humana é inviolável. respeitá-la e protegê-la é obrigação de todos os Poderes estatais". Fundamentou a positivação constitucional desse princípio, de base filosófica, o fato de o Estado nazista ter vulnerado gravemente a dignidade da pessoa humana mediante a prática de horroresos crimes políticos sob a invocação de razões de estado e outras razões.[...]E assim também a tortura e toda a sorte de desrespeito à pessoa humana praticadas sob o regime militar levaram o Constituinte brasileiro a incluir a *dignidade da pessoa humana* como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito em que se constitui a República Federativa do Brasil [...]" (SILVA; 1998; p.89-90)

À luz do Direito Constitucional, o princípio da Dignidade da Pessoa Humana, opera como princípio basilar, constituindo fundamento axiológico dos ordenamentos constitucionais democráticos. Terminologicamente assume especial relevância a distinção entre "direitos fundamentais" e "direitos humanos", no que tange a sua repercussão na seara do direito constitucional, não obstante a comum confusão entre tais colocações.

Conforme aponta Sarlet (2011) não há dúvidas no sentido de que direitos fundamentais, são, inegavelmente, direitos humanos, entendido que o titular desse direito sempre será o ser humano, ainda que representado por órgãos coletivos, no entanto "direitos fundamentais". Aplicam-se para os direitos reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo do respectivo Estado, ao tempo em que a expressão "direitos humanos" guarda relação com as formulações de Direito Internacional, portanto almejam a "validade universal", em caráter inevitavelmente supranacional.

Assim, demonstra-se que a Constituição apresenta a dignidade como valor intrínseco, e constitui-se como seu princípio basilar. Ademais possui um grande potencial transformador, projetando-se como elemento de formação da cultura dos direitos humanos dentro da sociedade pluralista (BITTAR, 2006)

Assim temos que:

"Foram necessárias diversas violações, diversas experiências de indignidade, diversas práticas de exploração da condição humana, para que a própria noção de dignidade surgisse um pouco mais clara aos olhos do

pensamento contemporâneo. "O Sofrimento como matriz da compreensão do mundo e dos homens, segundo a lição luminosa da sabedoria grega, veio aprofundar a afirmação histórica dos direitos humanos", como afirma Comparato. Parece a personalidade recuperar o espaço perdido nos desvãos da erosão ética das últimas décadas do século XX [...]" (BITTAR, 2006; p. 148)

A dignidade se coloca, então, como a construção de direitos subjetivos capazes de garantir a suficiência dos recursos e bens à satisfação das necessidades dos indivíduos em cada um dos aspectos essenciais, assim serão atendidas em conformidade aos hábitos culturais de cada povo, estabelecendo seu *modus vivendi*.

Cumprido destacar que a dignidade da pessoa humana deve ser aplicada sob a noção de que qualquer conceito possui uma história, que necessita ser retomada e reconstruída. Assim, busca-se rastrear a evolução da palavra para o conceito e assim estabelecer a relação de sentido. (ADELMAN apud SARLET, 2011)

Dessa forma podemos vincular o Estado nacional moderno aos direitos do homem ao afirmar que o declínio de um gera a obsolescência do outro. Nesse cenário, o refugiado personifica uma contradição, alguém despojado de todos os direitos de cidadão garantidos pelo Estado, restando apenas os direitos do homem de forma pura (direitos humanos). Todavia, no sistema do Estado-nação, os direitos sagrados e inalienáveis do homem restam desprovidos de qualquer tutela no momento em que não for possível articulá-los como direitos de um cidadão de um Estado, estabelecendo para tanto uma condição de não sujeito, ou um sujeito que não é de direito, melhor elucidando a contradição proposta. O refugiado fica, então, à margem de qualquer direito, revelando a crise radical desse conceito. Um estatuto estável do homem puro, do homem em si, parece ser inconcebível no ordenamento jurídico do Estado-nação. Portanto, a condição de refugiado deve ser tratada como uma condição provisória, tendo o Estado o papel de reconduzir o sujeito seja à naturalização ou sua repatriação (ARENDRT, 1996).

Por fim temos que, o crescente fenômeno da imigração ilegal, precisa ser repensado exatamente a partir de sua provisoriedade. Muitos Estados, dentre eles o Brasil, necessitam lidar, hoje, com uma massa de não-cidadãos residentes que não podem ou não querem ser naturalizados ou repatriados. Condição essa que não se mostra compatível com os fundamentos do Estado Contemporâneo.

2.4 O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E A LEI DE MIGRAÇÃO: MARCOS NORMATIVOS NO BRASIL

O Brasil exerce papel de destaque na América do Sul tendo sido pioneiro quanto à regulamentação da proteção de refugiados. Nesse sentido, em âmbito internacional foi o primeiro a aprovar a Convenção em 1951 - "Estatuto dos Refugiados", tendo sido aprovada em 1960 - e aderido ao Protocolo de 1967 - vinculado ao Estatuto dos Refugiados, tendo ocorrido em 1972.

Ademais, em atuação interna, também foi o primeiro a elaborar lei específica acerca dos refugiados - Lei Federal nº 9.474/97 e embora não tenha assinado de imediato a Declaração de Cartagena (1984), pioneiramente, passou a aplicar uma definição ampliada de refugiado, em conformidade com o mencionada Declaração.

Conforme destaca Julia Bertino Moreira:

No tocante ao posicionamento brasileiro em relação aos refugiados que chegavam ao território nacional em busca de refúgio, vale lembrar que o país, quando aderiu à Convenção, estabeleceu a "reserva geográfica", através da qual só reconhecia como refugiados pessoas de origem européia. Em razão disso, no decorrer das décadas de 1970 e 1980, em que se verificou grande fluxo de refugiados provenientes da América Latina, como o Brasil mantinha a reserva, não podia acolher latino-americanos em seu território, concedendo lhes apenas o "visto de turista", que permitia a estadia provisória de noventa dias no país (MOREIRA, 2005, p.65)

Não raras vezes, a trajetória da normatividade da política migratória brasileira esbarra em uma visão eurocentrista, indicando uma falsa relação que advém de sua herança colonial a qual estabelece a Europa como referência civilizatória. Todavia, os processos de decolonialismo tem pautado uma constante desconstrução dessa relação, bem como um pensamento globalista, assim denominado de "direito a ter direitos" exatamente aquele direito que cada indivíduo tem de pertencer à humanidade (ARENDRT, 1996).

Nesse contexto, conforme menciona Benhabib (2004), o uso da palavra "direito" pode ser usado para invocar um imperativo moral, por exemplo, no caso de um direito moral de atribuição ou tratamento compatível. O termo "direito" também pode ter um uso jurídico-civil, que pressupõe uma relação triangular entre quem tem o direito, o outro a quem a obrigação cria um dever, de proteção e sua execução, por qualquer autoridade competente.

O direito a ter direitos atribui ao sujeito a possibilidade de pertencimento, mesmo que estrangeiro. Assim, podemos vislumbrar na condição humana, em seu

caráter dignificado, um dever moral que obriga os demais a tratar o sujeito - humano com valor intrínseco - de acordo com o padrão da dignidade humana, concluindo-se em última instância que cada pessoa é um fim em si mesmo.

As dificuldades enfrentadas pelo Estado brasileiro em exercer sua autonomia e responsabilidades nas áreas de fronteira, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento político, econômico e social dessas áreas, são importantes para a análise dos fluxos migratórios contemporâneos, pois se sabe que os grupos de migrantes e refugiados que passam por fronteiras têm o acesso aos direitos profundamente afetado. No entanto, como mostram os limites das áreas do Estado, as violações de direitos humanos nesses espaços vão além dos migrantes e afetam profundamente vários outros grupos e minorias ali presentes.

Com base no conceito de “areas of limited statehood” ou áreas de Estado limitado, proposto por Thomas Risse, podemos estabelecer uma série de desafios institucionais para a proteção aos migrantes e refugiados nas fronteiras brasileiras.

Assim, quando falamos no cenário migratório recente temos que na segunda metade da década de 2010, outro movimento migratório se inicia e, a migração venezuelana, veio se juntar ao processo que transformou esse período no mais emblemático para a migração internacional no Brasil. Premidos pela desestruturação política, econômica e social que atingiu a Venezuela, 4,2 milhões de venezuelanos migraram para diversos países da América Latina, dentre eles o Brasil. Um fluxo que, no primeiro momento, se concentra na fronteira entre os dois países, gerando tensões em cidades do estado de Roraima, como Pacaraima e Boa Vista. Uma vez mais, frente às dificuldades de articulação no Governo Federal, a sociedade civil foi chamada a atuar e, no primeiro momento, ficou responsável por auxiliar nos encaminhamentos de regularização do status migratório dessa população e na organização do auxílio emergencial de acolhida, disponibilizando abrigos e alimentação.

Nessa conjuntura, tanto o Estatuto do Refugiado, quanto a Lei de Migração, se apresentam como instrumentos normativos básicos utilizados pelo Estado brasileiro para regular o fluxo e definir o status jurídico dos cidadãos venezuelanos que migraram para o Brasil. No plano legal, em 2017, foram criados ainda outros mecanismos, como a concessão de residência temporária e houve, de forma distinta ao que ocorreu com a migração haitiana, forte interesse dos organismos internacionais em apoiar diversas ações e mesmo políticas que tivessem como foco a migração venezuelana.

CAPÍTULO 3: A MIGRAÇÃO VENEZUELANA PARA O BRASIL

3.1 CONTROLE DAS FRONTEIRAS E REGULAÇÃO JURÍDICA

A Constituição Federal nos termos do artigo 37, § 3º, da Constituição (1988), com inclusão advinda da Lei nº 13.460/2017, dispõe acerca da participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos, ponto esse regulamentado pelo Decreto nº 9.492/2018. É nesse contexto que a promoção de entrada regular e a regularização documental do imigrante deve ser encarado sob o prisma da dignidade da pessoa humana, sendo decorrente desse ponto o reconhecimento do exercício de sua cidadania perante a administração pública. Para regularização do imigrante é expedida Carteira de Registro Nacional Migratória (CRNM), instituída pelo Decreto nº 9.094/2017.

A referida Carta de Serviços ao Usuário contempla a promoção da regularização documental do imigrante, para tanto é emitida a Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM) junto ao Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA) da Polícia Federal (PF). Para que sejam observadas as diretrizes constitucionais e legais, foi instituída a Carta de Serviços, o Decreto nº 9.094/2017. Dessa forma, houve racionalização das normas no procedimento da solicitação de simplificação aos órgãos e às entidades do executivo federal, sempre que os usuários vislumbram oportunidade de simplificação e melhoria do respectivo serviço público.

Portanto, é neste ponto que se deve travar a discussão sobre o normativismo na regularização migratória brasileira, cujo objetivo é superar possíveis excessos de formalismo cultural para a concretização sem demora de direitos assegurados na Lei nº 13.445/2017, visando a inclusão social, laboral e produtiva do imigrante no território nacional, conforme regulamento disposto no Decreto nº 9.199/2017.

Vale frisar, ainda, que é a Polícia Federal o órgão competente para administrar, uma das principais fontes de dados sobre o registro de migrantes no Brasil: o Sistema Nacional de Cadastramento e Registro de Estrangeiros (SINCRE). O SINCRE armazena todos os registros de estrangeiros com vistos de entrada regular no país, salvo os que possuem vistos temporários de turismo. O cadastro neste sistema é uma etapa obrigatória para a obtenção da Carteira de Registro Nacional Migratória. Muito embora, esta e outras bases, encontrarem-se à disposição do governo, as tentativas de usá-las para estudos ou na formulação de políticas públicas

ainda são esparsas, devido à fragmentação das informações nos diversos órgãos (ANTÔNIO et al., 2018).

Assim, com a forte crise econômica e política vivida pela Venezuela, inclusive tendo sido reconhecida pela comunidade internacional como uma crise humanitária de acordo com a Resolução 2/18 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). A situação é nitidamente grave (CIDH, 2018). Os venezuelanos vêm experimentando uma generalizada ausência de proteção do Estado e violação dos seus direitos fundamentais. Faltam alimentos, remédios e atendimento de saúde. A diminuição drástica do poder de compra da população decorrente da hiperinflação. Conforme aponta o Relatório 2017/2018 da Anistia Internacional, em dezembro de 2017, a cesta básica para uma família de cinco pessoas custava 60 vezes mais do que o salário-mínimo (ANISTIA INTERNACIONAL, 2018). Tal condição eleva os índices de violência, seja na forma de furtos advindos do desespero da população faminta ou de protestos duramente reprimidos pelas forças policiais.

Assim quando falamos em controle de fronteira devemos ter em mente que, não raras vezes, o formalismo é utilizado como meio de negação da cidadania, nesse sentido menciona Baracho (1997) que excesso de formalismo é a negação do princípio constitucional da eficiência no serviço público brasileiro previsto no artigo 37, caput, da Constituição Federal (1988), que pressupõe uma administração organizada de maneira eficaz e eficiente, por meio do emprego com economia de tempo e de serviço dos meios jurídicos e materiais para alcançar os fins e os interesses gerais definidos no ordenamento jurídico nacional.

Nessa mesma linha Marcos Leôncio Sousa Ribeiro, delegado a polícia federal:

Nesta perspectiva, a literatura técnica defende uma normatização inovadora, contraposta ao excessivo normativismo do conservacionismo operacional vigente. As soluções compreendem uma simplificação dos regimes normativos, reduzindo se ao mínimo as regras, clarificando-se a linguagem e homogeneizando-se as disposições e a flexibilização das normas vigentes, assegurados os princípios jurídicos da razoabilidade e da proporcionalidade, de modo a possibilitar uma accountability mais ampla e modificável de definições de objetivos e metas. (RIBEIRO, 2019, p.54)

Dessa forma, no cenário brasileiro, é possível observar diversas áreas territoriais, políticas e sociais consideradas de atuação limitada do Estado, restando demonstrado que as estruturas político administrativas são deficitárias nas fronteiras nacionais. Diversas são as falhas institucionais que dificultam historicamente a

garantia de direitos fundamentais a determinados grupos sociais localizados nas regiões fronteiriças, que se encontram politicamente afastadas dos grandes centros de tomada de decisões.

Na América Latina a migração ocorre em especial pelas divisas terrestres, com destaque para o Arco Central e Arco Norte, fronteiras essas marcadas pelo baixo nível de desenvolvimento e diversificação econômica, pequenas densidades populacionais e forte dependência financeira e política dos principais centros de decisões. A distância bem como o isolamento físico e econômico condicionam frequentemente o desenvolvimento das potencialidades destas áreas, uma vez que suas populações oscilam, constantemente, em decorrência do fluxo migratório.

A falta de articulação administrativa e operacional entre as instituições localizadas na fronteira e de outras regiões gera um enfraquecimento das entidades locais na promoção de atividades e serviços correlatos. As profundas assimetrias entre os Estados limítrofes, sobretudo a não harmonização de políticas sociais e econômicas provocam sérias consequências na área de influência fronteiriça como tensões relacionadas ao contrabando de mercadorias, migração indocumentada, a obstrução de transportes e conflitos no uso de recursos naturais (VALENCIANO, 1996).

A partir de 2016 o fluxo de migrantes venezuelanos começou a crescer, nesse contexto o Brasil também passou a figurar como um país de destino e trânsito. De acordo com os números informados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e pelo governo brasileiro, 32.744 venezuelanos solicitaram refúgio no país, bem como, outros 27.804 obtiveram autorização de residência por vias alternativas ao sistema de refúgio, totalizando mais de 60.000 pessoas registradas pelas autoridades migratórias brasileiras até maio de 2018 (UNHCR, 2018).

Um dos estados mais impactados pelo fluxo migratório venezuelano é Roraima, estado brasileiro com menor população (aproximadamente 500 mil habitantes) e menor participação no Produto Interno Bruto (PIB) nacional (ITAÚ, 2018), em 2017 restou clara a falta de condições locais para acolher, abrigar e oferecer alternativas de trabalho a um contingente tão grande de pessoas.

Criou-se um cenário complexo e desafiador, uma vez que o estado não possui recursos e infraestrutura para lidar com um fluxo repentino e em larga escala. A situação se agrava especialmente devido a muitos dos imigrantes estarem em

situação de extrema vulnerabilidade, esbarrando assim na mencionada falta de capacidades materiais das autoridades locais, dificultando assim que fossem dadas respostas adequadas a esse fluxo intensivo e concentrado. Diante deste cenário, diversos atores não governamentais e organizações internacionais têm se mobilizado para prestar assistência aos venezuelanos.

Ademais, desde fevereiro de 2018, o Governo Federal começou uma atuação mais efetiva na gestão do fluxo migratório, com a edição das Medidas Provisórias 820/2018 e 823/2018 e do Decreto 9.286/2018. No entanto, na avaliação das autoridades locais e também de entidades da sociedade civil, tratou-se de resposta que demorou a ser dada, e ainda assim também se mostrou ineficiente. Neste contexto, em 13 de abril de 2018, o governo de Roraima entrou com a Ação Civil Originária 3121 (ACO 3121), solicitando que o Supremo Tribunal Federal (STF) determine que a União assuma efetivamente o controle policial e sanitário na entrada dos migrantes no Brasil, inclusive com o fechamento temporário da fronteira com a Venezuela (RORAIMA, 2018).

Nesse sentido vale mencionar:

Na Ação Cível Originária n.º 3121/RR, o estado de Roraima afirma que a União está abstendo-se da observância ao chamado pacto federativo, o qual consiste no conjunto de dispositivos constitucionais que configuram a moldura jurídica, as obrigações financeiras, a arrecadação de recurso e os campos de atuação dos entes federados (União, estados e município), com regramentos sobre quem faz o que e por meio de qual fonte de arrecadação. Nesse viés, a requerente afirma que a União está violando o pacto ao permitir a entrada massiva de refugiados venezuelanos no país, haja vista o ente fronteiriço ser o menor 10 Pensar, Fortaleza, v. 25, n. 2, p. 1-19, abr./jun. 2020 Tatiana de A F R Cardoso Squeff, Sarah Francieli Mello Weimere o mais carente estado Brasileiro e não dispor de recursos para sustentar os desequilíbrios decorrentes do fluxo migratório. Assim, aspira que o STF determine à União (STF, 2018): (a) que adote uma atuação efetiva na área de fronteira Brasil/Venezuela, a fim de impedir que o fluxo imigratório desordenado produza efeitos devastadores à sociedade brasileira, especialmente no estado de Roraima, promovendo medidas administrativas nas áreas de controle policial, de saúde e de vigilância sanitária; (b) que transfira recursos adicionais para suprir os custos suportados pelo estado de Roraima, principalmente com a saúde e a educação dos venezuelanos estabelecidos em território roraimense; (c) que feche temporariamente a fronteira do país com a Venezuela, a fim de impedir que o fluxo imigratório desordenado produza efeitos avassaladores aos brasileiros e migrantes residentes em Roraima ou, ainda, que limite o ingresso de refugiados venezuelanos a uma quantidade compatível com a capacidade do Estado brasileiro de acolher e prover as necessidades básicas dos migrantes, até que sejam minimizados e corrigidos os impactos sociais e econômicos decorrentes dos milhares de migrantes que estão no estado de Roraima. Ao cabo, destaca-se que a ação proposta reivindica que o Poder Judiciário assumira uma postura de ativismo judicial, pedindo que este não apenas tenha o controle, mas também dirija a prática de políticas públicas voltadas para melhorar a estruturação do fluxo migratório da região (SQUEFF; WEIMER, 2020, p.8-9)

Tais pedidos geraram fortes reações contrárias por parte de entidades que atuam na defesa dos direitos de migrantes e refugiados, de organismos internacionais e ainda do Governo Federal. Nessa ocasião chegou inclusive a ocorrer o fechamento da fronteira em caráter liminar, todavia Rosa Weber, em 06 de agosto, revogou o fechamento temporário da fronteira com a Venezuela, assim voltando a possibilitar o ingresso de refugiados venezuelanos no Brasil.

Nesse contexto houve uma narrativa construída, com a clara intenção de responsabilizar exclusivamente os venezuelanos por diversos problemas observados em Roraima, muitos dos quais têm causas estruturais e já estavam presentes antes mesmo da atual conjuntura migratória. Ao atuarem dessa forma os políticos locais buscam isentar-se de suas responsabilidades pela precariedade dos serviços públicos, desviando a atenção das reais causas dos problemas e utilizando os imigrantes como bode expiatório. Essa estratégia é perceptível na já mencionada Ação Civil Originária 3121, sendo o pedido de fechamento da fronteira pautado em elementos como o risco de “possíveis epidemias” e o “aumento da criminalidade”.

Genova (2016), assim como Mezzadra e Neilson (2013), destacam em suas obras que as fronteiras são comemoradas como se seu real propósito fosse simplesmente o de exclusão – funcionando como uma barreira que protege o que está dentro, isolando o que está fora. Essa visão apresenta consonância com as premissas expressas pelo Governo de Roraima na Ação. Nela, busca-se separar o “nós”, brasileiros, e o “eles”, venezuelanos, supostamente para nossa proteção. Na realidade, no entanto, as fronteiras operam como zonas amórficas que podem ser permeadas e transgredidas, apresentando-se como pontos de encontro, intercâmbio e seleção.

Na argumentação construída pelos autores da ACO 3121, as medidas demandadas teriam, tal como já citado anteriormente, o objetivo de evitar “violações sistêmicas aos direitos humanos” (RORAIMA, 2018). No entanto, na prática, as experiências de outros países mostram que medidas voltadas a restringir a migração regular não só não funcionam no objetivo de conter a mobilidade humana, como também servem de estímulo ao tráfico de pessoas e ao contrabando de migrantes, fortalecendo redes criminosas e expondo aqueles que já se encontram em situação vulnerável a riscos ainda maiores de violações de seus direitos. Esses efeitos negativos são potencializados em casos de migração forçada, em que migrar é uma estratégia de sobrevivência e não uma escolha voluntária.

Uma vez que a crise na Venezuela vem sendo internacionalmente reconhecida como uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, impor barreiras à migração venezuelana seria contrário aos ditames dos Direitos Humanos. Tal medida pode custar a vida de milhares de pessoas que, na Venezuela, já não conseguem se alimentar, ter acesso a serviços de saúde e atender suas necessidades básicas.

3.2. TRATAMENTO JURÍDICO INSTITUCIONAL DA MIGRAÇÃO E A ATUAÇÃO DO CONARE

O Brasil, segundo a Polícia Federal, registra quase 100 mil solicitações de refúgio de nacionais venezuelanos. Em resposta a esse fluxo, o ACNUR – que já vinha conduzindo missões ao norte do Brasil desde o final de 2016 – estabeleceu em 2017 escritórios em Boa Vista, Pacaraima e Manaus e, em 2018, em Belém. Desta forma, junto com outras agências da ONU, organizações da sociedade civil e universidades, o ACNUR apoia os governos federal, estaduais e municipais na resposta humanitária frente a esse crescente fluxo. A resposta busca facilitar às pessoas o acesso ao território e a procedimentos de regularização migratória (estatuto de refugiado ou alternativa migratória orientada para a proteção de pessoas) que garantam o acesso a serviços e direitos – tal como saúde, educação e trabalho – e desenvolvam um contexto positivo para a população deslocada e para as comunidades de acolhida.

Por fim, os Centros de Referência para Refugiados e Migrantes estabelecidos em Boa Vista em colaboração entre as agências da ONU e o poder público, tem possibilitado aos espaços de acolhimento oferecerem serviços de orientação, proteção e integração, como ligações internacionais gratuitas, inscrição em programas de assistência social, aulas de português e outras atividades culturais e esportivas para cidadãos venezuelanos e de outras nacionalidades que chegam ao norte do Brasil.

Dentro do contexto da ACO nº 3121, é interessante observar os pontos suscitados por Rosa Weber quando do indeferimento da liminar, uma vez que reforçam os valores institucionais e internacionais, assim descritos por Squeff e Weimar (2020):

Ainda sob o viés constitucional, fundamentou que, em respeito ao artigo 5º, inciso LIV da Constituição, a adoção de medidas que se ocupem de restringir migrações irregulares ameaça à privação de indivíduos não apenas do

acesso ao território, mas do próprio acesso ao procedimento de obtenção de refúgio no Estado de destino, podendo, então, ofender à cláusula constitucional asseguradora do devido processo legal e resultar no descumprimento do dever de proteção assumido internacionalmente com o acolhimento humanitário. No âmbito do direito internacional, a ministra suscitou a Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 (BRASIL, 1990) e o seu Protocolo de 1967 (BRASIL, 1972), particularmente no tocante à impossibilidade de rechaço de pessoa – independentemente da sua origem ou do ano de sua saída do seu Estado de origem –, a qual possa sofrer violações de direitos humanos, direta e/ou indiretamente, quando do seu retorno ao local de origem. Na sequência, Rosa Weber também se apoiou na Declaração de Cartagena de 1984 (OEA, 1984), esta notadamente citada com base na abertura conceitual por ela introduzida, considerando “também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada” – situação facilmente encaixada no contexto venezuelano hodierno –, bem como a Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano (ACNUR, 2010), haja vista citar a necessidade de revitalizar-se programas como o das “fronteiras solidárias”, o qual consiste na “facilitação do livre trânsito dos refugiados a terceiros países onde possam ter acesso a emprego remunerado e conseguir autossuficiência econômica” (REDIN, 2016, p. 8). Por fim, mas não menos importante, cita, a ministra, o Acordo sobre Cooperação Sanitária Fronteiriça (BRASIL, 1991), formalizado em 1982 entre os governos do Brasil e da Venezuela, no qual os Estados se comprometem a não adotar medidas que impliquem o fechamento total de suas respectivas fronteiras – em que pese sujeitas a algumas exceções. Destacou, ainda, relativo à ordem jurídica infraconstitucional, que a medida de acolhimento humanitário imediato, prévio ao procedimento de análise e eventual deferimento formal de refúgio, inserido como princípio norteador na nova Lei de Migração da política migratória pátria, é de competência do Poder Executivo e deflui de todas as normas internacionais a que aderiu o Brasil. Ademais, a decisão da relatora apoiou-se em outras diretrizes da política migratória assumida pelo país, como o fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina,³⁶ mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas, com vistas a garantir a efetiva proteção aos direitos humanos do migrante – isso sem olvidar do próprio art. 45, parágrafo único, o qual tece que “ninguém será impedido de ingressar no país por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política” (BRASIL, 2017, Art. 45, p.u). SQUEFF; WEIMER, 2020, p.11-12)

Para conter possíveis rechaços em relação aos migrantes, os órgãos que prestam assistência têm tomado medidas como por exemplo, a grande maioria dos itens e materiais utilizados na resposta emergencial são adquiridos na região, a fim de impulsionar a economia local e seus comerciantes.

Do ponto de vista institucional, muito da responsabilidade pela gestão e aprovação de migrantes recai sob o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, esse sendo um órgão de deliberação coletiva, vinculado ao Ministério da Justiça, composto de 7 membros e de composição majoritariamente governamental. Sua criação decorre da Lei 9.474/97, e teve como objetivo preencher o vazio administrativo existente no trato dos refugiados ao criar, na letra do artigo 11.

Assim o CONARE representa em tese a assunção plena, por parte do Estado brasileiro de valores voltados às políticas de direito humanos, pactuados internacionalmente e assimilados internamente. Cumpre ao CONARE efetivar tais direitos, estabelecendo o procedimento de análise da solicitação de refúgio compatíveis com tais valores e norteando as políticas de proteção e apoio aos que forem considerados refugiados.

Com a criação do CONARE, o papel do ACNUR no Brasil, essencial na fase pré-lei 9.474/97, diminuiu sensivelmente, restando importante, contudo, no que tange ao fornecimento de recursos materiais aos refugiados.

Conforme mencionado anteriormente, compete ao CONARE analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, acerca da condição de refugiado, competindo a ele também decidir pela cessação e perda, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado. Em grau recursal a decisão compete ao Ministro de Estado da Justiça, sendo essa a última instância administrativa.

Além da função julgadora, não se pode pôr de lado sua importante função de orientação e coordenação de todas as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados.

Usualmente as decisões do CONARE terão como base a Constituição, a Lei 9.474/97, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e, caso necessário demais fontes de Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Em conclusão, é possível afirmar que a resposta brasileira se destaca como exemplo positivo para toda a região, particularmente depois de sua federalização. Certamente ainda existem pontos a serem aprimorados, sobretudo em termos de políticas para integração local. Neste sentido, aponta-se a necessidade da consolidação de uma resposta regional humanitária coerente e coordenada, capaz de salvar vidas e de extrair as melhores oportunidades possíveis desse fenômeno, beneficiando tanto a população venezuelana em mobilidade quanto as comunidades de acolhida.

3.3. DISSONÂNCIAS INSTITUCIONAIS E A PANDEMIA DA COVID-19

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) decretou que a doença causada pelo novo coronavírus (COVID-19) era uma pandemia, ou seja, estava afetando todos os países do mundo (OPAS BRASIL, 200). Em 25 de junho de 2020, a doença tinha contaminado mais de 9 milhões e 467 mil pessoas em todo o mundo, sendo mais de 1 milhão e 188 mil apenas no Brasil, e causado mais de 483 mil mortes, 53.830 no Brasil (JHU, 2020). É provável que esses números sejam maiores devido à subnotificação e à falta de testagem em massa em muitos Estados para dimensionar o real tamanho da pandemia. Para lidar com o vírus que inicialmente foi detectado na cidade de Wuhan, na China, países de todo o mundo adotaram medidas que vão desde o fechamento de fronteiras até o lockdown com aplicação de multas e até aprisionamento daqueles que desobedecerem às medidas.

Enquanto praticamente todos os seres humanos foram afetados direta ou indiretamente por essa doença, para a qual ainda não existia a vacina, pessoas em situação de mobilidade são ainda mais afetadas pelas respostas adotadas pelos Estados para conterem essa pandemia. Algumas reflexões começaram a aparecer sobre os efeitos dessas respostas na vida de pessoas que não são nacionais dos Estados onde residem, sejam elas imigrantes independentemente de sua situação migratória ou refugiadas (KABIR et al, 2020).

Pesquisa com refugiados na Turquia identificou que 70% dos entrevistados perderam seu emprego com o início da pandemia e 80% tiveram um aumento nas despesas diárias. Assim, mais de 50% das famílias refugiadas tiveram que adotar outros mecanismos, como empréstimo de dinheiro para cobrir as despesas (IFRC, 2020). Isso vai ao encontro dos impactos socioeconômicos decorrentes da pandemia em refugiados observados pelo Movimento da Cruz e do Crescente Vermelho em outros locais, como na América do Sul e na América Central (IFRC, 2020).

Diferentes análises reconhecem que as pessoas em campos de refugiados e centros de detenção estariam mais vulneráveis ao vírus por já viverem em condições precárias de saúde e não poderem adotar as medidas de distanciamento social e higiene recomendadas pela OMS (IRC, 2020; VINCE, 2020). Além disso, há um grande risco de saúde mental para refugiados no contexto da pandemia (JÚNIOR et al, 2020). Outros estudos focam na importância de considerar refugiados e imigrantes

nas respostas à pandemia, sem deixar ninguém para trás (KLUGE et al, 2020; ORCUTT et al, 2020; LANCET, 2020; BRANDENBERGER et al, 2020).

Esse estudo científico contribui para a literatura que analisa refugiados não como vítimas, mas como atores que devem ser reconhecidos. Ademais, esse artigo discute a atuação de refugiados em contextos urbanos em um país do Sul Global. Isso é especialmente importante se considerarmos que o Brasil foi o sexto país do mundo que mais recebeu solicitantes de refúgio em 2018 e em 2019 segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) (UNHCR, 2019 e 2020).

Dicker (2017) analisa a participação de imigrantes e refugiados de forma voluntária nas plataformas de solidariedade na cidade de Thessaloniki, na Grécia. Essas redes de apoio permitiam a esses atores adquirirem novas habilidades, como aprender a língua local e também compartilhar seus conhecimentos, por exemplo, cozinhando para a comunidade. A autora afirma que esse envolvimento de refugiados e imigrantes em práticas de auto apoio que influenciam políticas e planejamento locais tende a não ser reconhecido por organizações humanitárias, podendo até ser questionado.

Outro aspecto relevante, no exame da disseminação da COVID-19, reside no fato de que refugiados distribuem comida e itens não alimentares, fornecem informações, servem a comunidade como trabalhadores da saúde, participam de iniciativas de monitoramento e rastreamento de contágio e influenciam normas comportamentais. Os autores esperam que essa crise sirva para perpetuar esses modelos participativos e inclusivos de assistência encabeçada pelos refugiados.

Betts, Easton-Calabria e Pincock (2020) argumentam que, durante a pandemia do COVID-19, serviços promovidos por refugiados são ainda mais cruciais quando organizações humanitárias estão impossibilitadas de irem a campo (ou tiveram que se retirar), quando há uma diminuição do orçamento de diferentes organizações e quando há grande desinformação nas comunidades. Segundo os autores, organizações lideradas por refugiados podem fornecer respostas em cinco áreas, no contexto do COVID-19: 1) garantir informação pública, 2) atuar como agentes de saúde comunitários, 3) auxiliar no rastreamento e monitoramento de contágios, 4) preencher lacunas na provisão de serviços e políticas e 5) influenciar normas sociais.

Além de adotar as medidas recomendadas de higiene e distanciamento social como uma forma de proteger a eles mesmos, suas famílias e todos os brasileiros,

vários refugiados entrevistados estavam auxiliando suas comunidades como uma forma de contribuir com aqueles que os receberam. As pessoas entrevistadas estavam adotando ações individuais para apoiar refugiados e brasileiros em situações de vulnerabilidade, como pessoas em situação de rua, famílias brasileiras pobres e idosos, por exemplo. Alguns refugiados que trabalham no setor da gastronomia criaram campanhas para doar marmitas para idosos e pessoas em necessidade.

Até 18 de abril de 2020, um casal de refugiados sírio já tinha doado mais de 900 marmitas de comida árabe na cidade de São Paulo. Esse trabalho voluntário contava com o apoio de doações de pessoas para que os refugiados pudessem preparar as refeições. O sírio fazia a seguinte reflexão: “Estava muito feliz porque consegui fazer alguma coisa pelo idoso e pelo Brasil para agradecer o brasileiro e por isso me senti muito feliz” (GUAGLIANO, 2020). Além desse casal, outros refugiados sírios que trabalham com gastronomia também realizaram doações de marmitas, cobertores, máscaras e kits de higiene (DELFIM, 2020b). Refugiados venezuelanos também apoiaram organizações para distribuir marmitas para populações em situação de rua (VIDIGAL, 2020).

Ações de refugiados e imigrantes apoiando a suas comunidades e também brasileiros durante a pandemia da COVID-19 receberam atenção na mídia brasileira. Como explana Delfim (2020d): “Ao mesmo tempo que tais mobilizações mostram sua força e valor, também evidenciam as lacunas sociais e políticas no atendimento e nas formas de participação social dessa população”. Nesse sentido, se por um lado, a pandemia oferece uma oportunidade a mais de reconhecer o protagonismo de imigrantes e refugiados, por outro, tais ações deixam claro que essa população tem sido deixada para trás nas respostas adotadas para lidar com o COVID-19 no país.

Vale mencionar que o Brasil, antes mesmo da pandemia, o país não possuía condições de ofertar a plena garantia dos direitos dos refugiados, por óbvio a pandemia da COVID-19 intensificou um processo de deterioração de direitos.

Conforme relata o sanitariano haitiano James Berson Lalane (BRASIL DE FATO, 2021) foram grandes as dificuldades de migrantes e refugiados no acesso à vacinação e ao auxílio-emergencial, uma vez que a morosidade da Polícia Federal nos processos de regularização migratória e documentação impedia esse acesso. De acordo com Lalane, tanto o cadastro do auxílio quanto o da vacina pedem CPF a estrangeiros, o que inviabiliza o acesso do migrante indocumentado a esses serviços públicos, o que explica o número baixo de estrangeiros vacinados no Brasil. Como

consequência disso é levantada a subnotificação de casos e mortes por COVID-19 em migrantes, principalmente pela falta de documentação.

No Brasil, os documentos que compõem os dados de morte sobre a Covid são as Autorizações de Internação Hospitalar e as certidões de óbito, e em nenhuma delas é obrigatório o preenchimento da nacionalidade.

Desse modo, impossível não se censurar a postura adotada pelo governo brasileiro, atitudes que se mostram aquém das respostas necessárias ao enfrentamento da pandemia. Vale mencionar que, conforme recomenda a Organização da Nações Unidas - ONU, em Maio de 2020, deve ser incluída a população migrante nos planos de enfrentamento a COVID-19 (OHCHR, 2020).

CONCLUSÃO

Dessa forma espero ter lançado alguma luz sobre as múltiplas facetas dessa história moral do presente. Os fluxos migratórios são parte da nossa natureza, nunca cessam, apenas oscilando em volume e local ao longo do tempo. A pandemia acabou por reforçar e expor a condição de vulnerabilidade dos migrantes e refugiados, populações que ficaram mais expostas à doença, desemprego, crise sanitária entre outros.

Diante das barreiras institucionais e singularidades que permeiam o direito de acesso à saúde, educação, alimentação, cultura e demais elementos que compõem a dignidade da pessoa humana, é cada vez mais necessário mapear os principais entraves e colaborar para criação e implementação de políticas voltadas a esses grupos, medidas essas que foram negligenciadas pelo Estado.

Não se pode olvidar que populações de refugiados e migrantes são temas sensíveis do ponto de vista político, por vezes vistos como portadores dos males e alvo de discursos inflados em recusa ao que vem de fora, no nosso mundo, infelizmente, as mercadorias circulam mais livremente que as pessoas. Aos migrantes e refugiados é negado o exercício da cidadania e o direito de pertencimento, assim, vale mencionar novamente o dito por Hannah Arendt quanto à luta pelo “*direito de ter direitos*”.

Nesse sentido, sendo pilar da Constituição a dignidade da pessoa humana, conceder a grupos o direito de cidadania não deve ser colocado como um fim utópico, mas sim como um compromisso do Estado.

Instrumentos como o Pacto de São José da Costa Rica, Declaração de Cartagena e a própria Constituição não podem ser tratadas como meras palavras ao vento, sob pena de esvaziar a própria ideia de Estado. O Art. 5 da Constituição é bastante claro ao indicar que “*Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]*” portanto os estrangeiros gozam de igual proteção por parte do Estado Brasileiro.

Assim é importante observar que migrantes e refugiados enfrentam barreiras linguísticas, preconceito e ainda por cima a falta de compromisso público. É necessário por parte do estado maior planejamento, considerar a influência de

aspectos culturais, para que então sejam elaborados protocolos e diretrizes sanitárias adequadas à realidade.

Nessa toada observa-se que o discurso em torno da pandemia é muitas vezes utilizado “justificativa” para um discurso xenófobo e anti-migratório, que tem como consequência a criação de entraves que dificultam o acesso de migrantes aos direitos internacionalmente e constitucionalmente assegurados.

Cumprir frisar que, uma parcela considerável dos trabalhos de apoio realizados em favor desses grupos são praticados por organizações e grupos da sociedade civil, que auxiliam os refugiados. Especialmente durante a pandemia, quando esses grupos ficaram em situação ainda mais vulnerável, às ações assistenciais desses grupos foram essenciais para viabilizar a regularização de documentos, interiorização, e no auxílio das famílias.

Frente às lacunas da atuação estatal, esses grupos de assistência agem de forma incisiva para melhorar a qualidade de vida dos migrantes e refugiados que vivem no Brasil, nesse sentido, também parte desse trabalho contribuir para o acesso à informação, tanto das autoridades, como de grupos que atuam na proteção de migrantes e refugiados.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Direitos humanos e não-violência**. São Paulo: Atlas, 2001, 186 p.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Informe 2017/2018: O Estado dos Direitos Humanos no mundo**. Relatório. Londres: Amnesty International, 2018. Disponível em: <<https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2018/02/informe2017-18-online1.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2022

ARENDDT, Hannah. We Refugees. In: *Altogether Elsewhere: writers in exile*, edited by BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O Brasil e o espírito da Declaração de Cartagena**. Revista Forced Migration, v. 35, 2010.

BENHABIB, Seyla. **The Right of Others: Aliens, Residents and Citizens**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

BRASIL, **Constituição Federal (1988)**. Capítulo II - Da Seguridade Social, Seção II - Da Saúde, Artigo 196. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 de março de 2022

BRASIL. **Lei Federal Nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em 03 de março de 2022

BRASIL. Ministério da Casa Civil. **Operação Acolhida se prepara para a crise do coronavírus**. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/acolhida/noticias/operacao-acolhida-seprepara-para-a-crise-do-coronavirus/>>. Acesso em: 03 de março de 2022

BRASIL DE FATO. Entrevista ao veículo Brasil de Fato, “**Morosidade da PF impede acesso de imigrantes indocumentados a auxílio e vacinação**”. 2021. Disponível em: Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2021/06/25/morosidade-da-pf-impede-acesso-de-imigrantesindocumentados-a-auxilio-e-vacinacao>>. Acesso em: 22 mar. 2022.

FERNANDES, D. **O Brasil e a migração internacional no século XXI: notas introdutórias**. In: PRADO, E. J. P.; COELHO, R. (Org.). *Migrações e trabalho*. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2015.

GARCIA, Madison Ramniery González. **Migración Venezolana en Curitiba: Una Visión de los Procesos Cotidianos de Integración Local**. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Setor de Ciências da Terra. Universidade Federal do Paraná. 2021. Disponível em <<https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/trabalhoConclusaoWS?idpessoal=111093&id programa=40001016035P1&anobase=2021&idtc=1437>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

HANDERSON, J. **Diáspora, sentidos sociais e mobilidades haitianas.** Horizontes Antropológicos, ano 21, n. 43, p. 51-78, 2015

IPEA. **Desafios do desenvolvimento.** Brasília, DF: IPEA, v. 9, n. 74, 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Banco de Dados Discursos e Notas Taquigráficas. 06 de agosto de 1980. Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/deputados/discursos-e-notas-taquigraficas>> . Acesso em: 15 jan. 2022.

MAIA, Luciano Mariz. **"O Brasil antes e depois do Pacto de San José."** Boletim Científico–Escola Superior do Ministério Público (2002).

MOREIRA, Julia Bertino. **"A problemática dos refugiados na América Latina e no Brasil."** Brazilian Journal of Latin American Studies 2005. p.57-76.

OHCHR, Comitê sobre Trabalhadores e Migrantes da ONU; **"Nota de orientação conjunta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 sobre os direitos humanos dos migrantes"**. 2020. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/CMWSPMJointGuidanceNoteCOVID-19Migrants_PO.pdf> Acesso em: 22 mar. 2022.

PATARRA, N. **Brasil: país de imigração?** Revista E-Metropolis, n. 9, ano 3, junho de 2012. p. 1-18.

RODRIGUES, Igor de Assis; CAVALCANTE, João Roberto; FAERSTEIN, Eduardo. Pandemia de Covid-19 e a saúde dos refugiados no Brasil. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 30, 2020.

SAYAD, Abdelmalek. **A imigração ou os paradoxos da alteridade.** São Paulo: Edusp, 1998. p. 274

SEYFERTH, Giralda. **Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político. Trabalho apresentado na Mesa Redonda Imigrantes e Emigrantes: as transformações das relações do Estado Brasileiro com a Migração.** 26a Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 01 e 04 de junho de 2008, Porto Seguro, Brasil. Disponível em: <http://www.abant.org.br/conteudo/ANAIS/CD_Virtual_26_RBA/mesas_redondas/trabalhos/MR%2012/giralda%20seyferth.pdf>.

SILVA, S. **Aqui começa o Brasil: haitianos na tríplice fronteira e Manaus.** In: SILVA, S. (Org.). Migrações na Pan-Amazônia. Manaus: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas – Fapeam, 2012. p. 300-332.

SILVA, Renata Ferreira da; BENTO, Juliane Sant'Ana. **Política migratória e direito ao trabalho:** estudo de caso sobre a acolhida de imigrantes venezuelanos no Sul do Brasil. Abril-junho, pp. 165-198. 2021. Disponível em <<https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.07>>. Acesso em: 04 mar. 2022.

SPRANDEL, Marcia Anita. Migração e crime: a Lei 6.815, de 1980. **REMHU – Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília, ano XXIII, n. 45, p. 145-168, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/remhu/v23n45/1980-8585-REMHU-23-45-145.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2022.

SPRANDEL, Marcia Anita. Leis migratórias e conservadorismo parlamentar no Brasil: o caso da Lei 13.445, de 2017. In. FERNANDES, Duval et al. **Cadernos de Debates: Refúgio, Migrações e Cidadania**, v. 13, n. 13, p. 37-60, 2018. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos. Disponível em: <<https://www.migrante.org.br/publicacoes/caderno-de-debates/caderno-de-debates-13-refugio-migracoes-e-cidadania/>>. Acesso em: 17 fev. 2022.
<https://www.migrante.org.br/publicacoes/caderno-de-debates/caderno-de-debates-13-refugio-migracoes-e-cidadania>

SQUEFF, Tatiana A F R Cardoso; WEIMAR, Sarah Francieli Mello. **Crise Venezuelana, Emigração e Fechamento de Fronteira: Análise da Ação Cível Originária** n. 3121/RR. v. 25 n. 2 de 2020, Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/10728>. Acesso em: 25 abr. 2022.

TÉLÉMAQUE, J. **Imigração haitiana na mídia brasileira: entre fatos e representações**. 2012. Disponível em: <<http://oestrangeirodotorg.files.wordpress.com/2012/08/jenny-haitianos-mono.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2022.

TOSI, Giuseppe. **Direitos humanos: história, teoria e prática** – João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2005.

VILLA, Rafael Duarte. **Brasil-Venezuela: cooperação e dificuldades nas relações bilaterais contemporâneas**. P. 239-259. In: LESSA, Antonio Carlos; ALTEMANI OLIVEIRA, Henrique (Org.). **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. v. 1. Belo Horizonte, Fino Traço, 2013.

ONU News. **Migrações: um fenômeno mundial**. YouTube: ONU News, 26 set. 2018. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=xOakQXNE30I>>. Acesso em: 22 mar. 2022.